

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00487 vom 15. Februar 2018

ZH Verwaltungsgericht, 2018-02-15, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2017.00487

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00487 du 15 février 2018

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00487 del 15 febbraio 2018

Regeste

Sozialhilfe | Sozialhilfe: Teileinstellung der wirtschaftlichen Hilfe bei Verletzung der Subsidiarität [Präzisierung der Rechtsprechung]. Abzug für ein im Rahmen eines Beschäftigungsprogramms eingenommenes Mittagessen. Aufgrund des Grundsatzes der Subsidiarität haben Personen, welchen anderweitige Vermögenswerte zur Verfügung stehen oder die ein konkret bestehendes Stellenangebot ausschlagen, von vornherein keinen Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe. Personen, welche durch die Sozialbehörde in den zweiten Arbeitsmarkt vermittelt werden, sind in der Regel bedürftig. Eine (teilweise) Einstellung der Leistungen kann nicht direkt gestützt auf den Grundsatz der Subsidiarität erfolgen, sondern hat nach dem Willen des kantonalen Gesetzgebers und der Gesetzessystematik den Vorgaben von § 24a SHG zu genügen (E. 4.3, Präzisierung der Rechtsprechung). Demnach ist die Weisung zur Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm vorgängig zu erlassen und eine Kürzung bei Verletzung der Weisung anzudrohen (§ 24 SHG). Erst nach erfolgter Kürzung gemäss § 24 SHG kann eine (teilweise) Einstellung der wirtschaftlichen Hilfe nach § 24a SHG erfolgen (E. 4.4 f.). Vorliegend war mangels Erfüllung dieser Voraussetzung weder eine Teileinstellung noch eine Kürzung der wirtschaftlichen Hilfe zulässig (E. 4.5.3). Die Einteilung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt erfolgt in der Verantwortung des Hilfeempfängers. So wie aus einem persönlichen Mehrbedarf für eine bestimmte Warengruppe in aller Regel kein Anspruch auf Erhöhung des Monatsbudgets abgeleitet werden kann, muss der Hilfsbedürftige bei einem Minderbedarf für einzelne Bedarfspositionen nicht mit einer Kürzung rechnen, solange der dadurch resultierende Überschuss noch mit den Grundsätzen der Sozialhilfe vereinbar ist (E. 5.2). Der im Monatsbudget vorgenommene Abzug für ein im Rahmen eines Beschäftigungsprogramms eingenommenes Mittagessen ist vorliegend unverhältnismässig (E. 5.4).

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2017.00487 Urteil der 3. Kammer vom 15. Februar 2018 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz) , Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker, Gerichtsschreiberin Cornelia Moser. In Sachen A, Beschwerdeführerin, gegen Gemeinde B, vertreten durch die Sozialbehörde, Beschwerdegegnerin, betreffend Sozialhilfe, hat sich ergeben: I. A. Mit Beschluss vom 12. April 2016 gewährte die Sozialbehörde B A rückwirkend ab 1. April 2016 wirtschaftliche Hilfe. Gleichzeitig wies sie A an, am Arbeitsprojekt D teilzunehmen und machte sie darauf aufmerksam, dass bei unbegründeten Absenzen das mögliche Lohneinkommen an den Unterstützungsanspruch angerechnet werde. Zudem werde ihr

Unterstützungsanspruch pro Arbeitstag um Fr. 10.- für das dort eingenommene Mittagessen reduziert. B. Gegen diesen Beschluss erhoben sowohl A am 6. Mai 2016 wie auch ihre Beiständin am 22. April 2016 Einsprache beim Gemeinderat B. Die Beiständin ergänzte ihre Einspracheanträge mit Schreiben vom 2. Mai 2016 sowie 19. Mai 2016. C. Daraufhin korrigierte die Sozialbehörde B rückwirkend das Unterstützungsbudget in einigen Punkten. Der Gemeinderat B wies die Einsprache am 18. Juli 2016 ab bzw. schrieb diese in Bezug auf die angepassten Punkte als gegenstandslos geworden ab. II. Gegen den Entscheid des Gemeinderates B erhob die Beiständin mit Wirkung für A am 10. August 2016 Rekurs, welchen der Bezirksrat C mit Beschluss vom 23. Juni 2017 abwies. III. Mit Eingabe vom 25. Juli 2017 (Poststempel: 27. Juli 2017) gelangte A mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht und beantragte, der Beschluss des Bezirkrates C sei aufzuheben. Der Bezirksrat C verzichtete am 10. August 2017 auf eine Vernehmlassung und verwies auf den angefochtenen Entscheid. Die Gemeinde B verzichtete am 16. August 2017 auf eine Beschwerdeantwort. Die Kammer erwägt:

1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959 (VRG) zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Da sich vorliegend Fragen von grundsätzlicher Bedeutung stellen, wurde die Entscheidung ungeachtet des Streitwerts der Kammer übertragen (§ 38b Abs. 2 VRG).
- 1.2 Für die Beschwerdeführerin besteht eine Vertretungsbeistandschaft, wobei ihre Handlungsfähigkeit nicht eingeschränkt ist.
- 1.3 Als formelle Gültigkeitsvoraussetzung des Rechtsmittels muss dieses einen Antrag und eine Begründung enthalten (§ 54 Abs. 1 VRG). Die Anforderungen an den Antrag und die Begründung sind allerdings nicht immer gleich hoch. Sie sind weniger streng, wenn es sich um die Eingabe eines juristischen Laien handelt. So reicht es beim juristischen Laien aus, wenn sich der Begründung mindestens im Ansatz entnehmen lässt, in welchen Punkten und weshalb der Entscheid angefochten wird (Alain Griffel in: ebendieser [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 23 N. 12 ff. und § 54 N. 1). Die Begründung der Beschwerde ist kurz gehalten, insbesondere setzt sich die Beschwerdeführerin nicht detailliert mit dem vorinstanzlichen Entscheid auseinander. Sie macht hauptsächlich geltend, dass die ausbezahlten Beträge zu tief gewesen seien und nicht zum Überleben ausgereicht hätten. Dadurch sei die Fürsorgepflicht ihr gegenüber verletzt worden. Zudem seien Kürzungen nicht förmlich verfügt worden, und der Bezirksrat sei bezüglich der Mietzinse von falschen Tatsachen ausgegangen. Dies wirkt sich für die Beschwerdeführerin als juristische Laiin jedoch nicht nachteilig aus, kommt doch in ihrer Beschwerde klar zum Ausdruck, weshalb sie mit dem Entscheid der Vorinstanz nicht einverstanden ist. Die Begründung der Beschwerde ist somit als genügend zu erachten.

2. 2.1 Die Beschwerdegegnerin wies die Beschwerdeführerin in ihrer Verfügung vom 12. April 2016 an, beim Arbeitsprojekt D an fünf Tagen in der Woche teilzunehmen. Dafür werde ihr pro Einsatztag durch die Sozialabteilung ein noch festzusetzender Betrag als Anteil an ihr Unterstützungsbudget entschädigt. Für unbegründete Absenzen werde das mögliche Lohneinkommen vom Unterstützungsanspruch abgezogen. Die Beschwerdegegnerin passte ihre Anweisung entsprechend an, nachdem ein Arzt der Beschwerdeführerin eine Arbeitsfähigkeit für nur drei Tage in der Woche attestiert hatte. Den jeweiligen Abrechnungen für die Monate April bis Juli 2016 ist zu entnehmen, dass bei (unentschuldigten) Absenzen der Beschwerdeführerin ein Abzug vom Grundbetrag für den Lebensunterhalt (GBL) von Fr. 30.- je Absenztage (bzw. Fr. 20.- bis 29. April 2016) auch tatsächlich vorgenommen wurde. Die Beschwerdegegnerin stützt ihr Vorgehen auf das

Fehlen einer Notlage, welches sich aus dem Grundsatz der Subsidiarität der Sozialhilfe ergebe, weil die Beschwerdeführerin die Annahme einer zumutbaren Arbeitsstelle bzw. Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm verweigert habe und es ihr somit möglich gewesen wäre, die nötigen Mittel selbst zu beschaffen. 2.2 Die Vorinstanz erwog, dass die Auflage an die Beschwerdeführerin, am Arbeitsprogramm D teilzunehmen, zumutbar gewesen sei. Es sei zulässig gewesen, die Teilnahme am Beschäftigungsprogramm mit einer Taglohnauszahlung zu verknüpfen. Anlässlich des Gesprächs vom 28. April 2016 sei mit allen Beteiligten besprochen worden, dass der Tageslohnansatz Fr. 30.- betrage, womit bei eingeschränkter Arbeitsfähigkeit von drei Tagen in der Woche von einem maximalen Verdienst bzw. Abzug bei unentschuldigter Absenz von monatlich Fr. 390.- auszugehen gewesen sei. Da die Beschwerdeführerin in den Monaten Mai bis Juli 2016 grösstenteils unbegründet dem Beschäftigungsprogramm ferngeblieben sei, sei auch die daraus resultierende Kürzung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt nicht zu beanstanden, weil es der Beschwerdeführerin im Falle von krankheitsbedingter Abwesenheit möglich gewesen wäre, die Abwesenheiten medizinisch zu begründen. 2.3 Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass ihr die Beschwerdegegnerin für die Kürzungen keine rekursfähige Verfügung zugestellt habe und die jeweiligen Auszahlungen der wirtschaftlichen Hilfe nicht den minimalen Anforderungen entsprochen und nicht zum Leben ausgereicht hätten. Ihre Einsprache vom 6. Mai 2016 richtete sich gegen den gesamten Beschluss der Beschwerdegegnerin. Sie brachte darin vor, dass der ganze Beschluss die Erkenntnisse von Fachstellen (u. a. Ärzte, Beiständin etc.) missachte und vor Erlass der Weisung eine Zielvereinbarung zu erstellen gewesen wäre. Somit richtet sich vorliegende Beschwerde nicht nur gegen die Höhe der ausbezahlten wirtschaftlichen Hilfe, sondern auch gegen die erlassene Weisung zur Teilnahme am Beschäftigungsprogramm, da diese beiden Fragen vorliegend eng miteinander verknüpft sind.

E. 3.1

Der Grundsatz der Subsidiarität in der Sozialhilfe bedeutet, dass wirtschaftliche Hilfe nur dann gewährt wird, wenn und soweit die betroffene Person sich nicht selber helfen kann oder wenn Hilfe von dritter Seite nicht oder nicht rechtzeitig erhältlich ist (vgl. § 2 Abs. 2 und § 14 des Sozialhilfegesetzes vom 14. Juni 1981 [SHG]; sowie Art. 12 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV] zur Nothilfe). Weigert sich die betroffene Person, eine ihr mögliche, zumutbare und konkret zur Verfügung stehende Arbeit anzunehmen oder einen ihr zustehenden, beziffer- und durchsetzbaren Rechtsanspruch auf Ersatzeinkommen geltend zu machen, wodurch sie in der Lage wäre, ganz oder teilweise für sich selber zu sorgen, besteht im Umfang des erzielbaren Einkommens keine Bedürftigkeit (Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe [SKOS-Richtlinien], Kap. A.8–6 f.). Die Inanspruchnahme anderer Hilfsquellen muss jeweils zumutbar sein. Insofern hängt die Subsidiarität stark mit einer Zumutbarkeitsprüfung zusammen (vgl. Kurt Pärli/Melanie Studer, Entscheidbesprechung, BGr 8C_455/2015, AJP (2016) S. 1391).

E. 3.2

Sowohl das Verwaltungsgericht als auch das Bundesgericht anerkennen eine Leistungseinstellung aufgrund der Verletzung des Subsidiaritätsprinzips als rechtmässig (BGE 130 I 71, E. 4.3; BGE 139 I 218 E. 5.2 f.; VGr, 29. Mai 2013, VB.2013.00120, E. 6.3). Nach dieser Rechtsprechung fehlt es an der Bedürftigkeit, wenn die betroffene Person tatsächlich die Möglichkeit hat, eine andere Hilfsquelle in Anspruch zu nehmen und

die Inanspruchnahme dieser Hilfsquelle geeignet ist, die Notlage zu überwinden. Verweigert die betroffene Person die Inanspruchnahme dieser anderen Hilfsquelle, fehlt es an den Anspruchsvoraussetzungen für die Sozialhilfe (BGE 139 I 218 E. 3.4). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 12 BV kommt auch der Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm der Vorrang gegenüber dem Bezug von öffentlichen Unterstützungsleistungen zu, wenn mit der Teilnahme Erwerbseinkommen erzielt wird, welches zur Überwindung der Notlage dient (BGE 139 I 218 E. 5.3). Ist die Arbeit in einem solchen Beschäftigungsprogramm nicht entlohnt, kommt der Grundsatz der Subsidiarität nicht zum Tragen (BGE 142 I 1 E. 7.2.3).

E. 3.3

In ein Spannungsverhältnis zum Subsidiaritätsprinzip tritt das sozialhilferechtliche Bedarfsdeckungsprinzip, wonach die Hilfe ungeachtet des Grundes der Notlage auszurichten ist. Nach dem Bedarfsdeckungsprinzip soll die Sozialhilfe einer individuellen, konkreten und aktuellen Notlage abhelfen und entsprechend bemessen werden. Das Bedarfsdeckungsprinzip und das Prinzip von Treu und Glauben haben zur Folge, dass bei der erstmaligen Ermittlung des Sozialhilfeanspruchs vom tatsächlichen Einkommen und von den tatsächlichen Lebenshaltungskosten auszugehen ist (Guido Wizent, Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit, Zürich/St. Gallen 2014, S. 211 ff.; VGr, 14. September 2016, VB.2016.00315, E. 2.2; VGr, 8. Dezember 2000, VB.2000.00348, E. 2e).

E. 3.4

Auch der kantonale Gesetzgeber greift das Prinzip der Subsidiarität in § 2 Abs. 2 und § 14 SHG auf und konkretisiert es in § 24a SHG. Gemäss § 14 SHG hat Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe, wer für seinen Lebensunterhalt und den seiner Familienangehörigen mit gleichem Wohnsitz nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann. Verstösst der Hilfesuchende gegen Anordnungen, Auflagen und Weisungen der Fürsorgebehörde, die ihm im Rahmen von § 21 SHG erteilt wurden, können die Sozialhilfeleistungen nach § 24 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 SHG angemessen gekürzt werden. Sodann sind die Leistungen nach § 24a Abs. 1 SHG ausnahmsweise ganz oder teilweise einzustellen, wenn der Hilfesuchende eine ihm zumutbare Arbeit oder die Geltendmachung eines Ersatzeinkommens verweigert (lit. a), ihm die Leistungen deswegen gekürzt worden sind (lit. b) und ihm schriftlich unter Androhung der Leistungseinstellung eine zweite Frist zur Annahme der Arbeit beziehungsweise zur Geltendmachung des Ersatzeinkommens angesetzt worden ist (lit. c). Die Leistungseinstellung wegen Verweigerung einer zumutbaren Arbeit oder Geltendmachung eines Ersatzeinkommens kann indes nur im Umfang des Einkommens, das der Hilfesuchende wegen seines Verhaltens nicht erzielt, erfolgen. Die gänzliche Einstellung von Unterstützungsleistungen soll gerade nicht als Sanktion dienen, sondern ist nur bei Verletzung der Subsidiarität zulässig (VGr, 15. Februar 2016, VB.2015.00634, E. 2.4; VGr, 22. August 2013, VB.2013.00150, E. 3.3; SKOS-Richtlinien Kap. A.8–6).

E. 3.5

Ergänzend zum Subsidiaritätsprinzip kommt das Prinzip der Leistung und Gegenleistung zur Anwendung. Gemäss § 3b Abs. 1 und 2 SHG können die Gemeinden von den Hilfeempfängern Gegenleistungen zur Sozialhilfe verlangen, die nach Möglichkeit der Integration der Hilfeempfänger in die Gesellschaft dienen. Als Massnahmen zur beruflichen Integration kommen berufliche Orientierungsmassnahmen, Integrationshilfen in den ersten

Arbeitsmarkt, Einsatz- und Beschäftigungsprogramme und Angebote im zweiten Arbeitsmarkt infrage. Da sich Art und Umfang solcher Gegenleistungen nach den individuellen Ressourcen und den persönlichen Verhältnissen der betroffenen Person richten, sind diese individuell festzulegen bzw. zu konkretisieren (vgl. SKOS-Richtlinien, Kap. A.8–1; VGr, 3. April 2014, VB.2013.00775, E. 4.2). In der Regel setzen die Sozialbehörden die Gegenleistungen zusammen mit den Sozialhilfeleistungen in besonderen Vereinbarungen fest (§ 3b Abs. 2 SHG). Die Hilfebedürftigen können allerdings auch nach § 21 SHG mit Auflagen und Weisungen zur Erbringung von Gegenleistungen verpflichtet werden.

E. 4.1

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Verletzung der Subsidiarität bezieht sich jeweils auf die Nothilfe nach Art. 12 BV (oder allenfalls nach der entsprechenden kantonalen Verfassungsbestimmung). Art. 12 BV gewährt das Recht auf Hilfe in Notlagen (sog. Nothilfe). Eine Notlage liegt vor, wenn einer Person die Mittel fehlen, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind; keine Notlage liegt vor, wenn die betroffene Person objektiv und subjektiv in der Lage ist, diese Mittel selber zu beschaffen (BGE 130 I 71, E. 4.1 ff.). Bei Verletzung der Subsidiarität und somit fehlender Notlage ist aufgrund des Wortlauts von Art. 12 BV der Schutzbereich des Grundrechts (welcher auch mit dessen Kerngehalt übereinstimmt) nicht betroffen, und die Verweigerung der Nothilfe stellt deshalb auch keinen Eingriff dar, welcher nach den Voraussetzungen von Art. 36 BV (insb. gesetzliche Grundlage) zu beurteilen wäre. Dementsprechend stützt sich eine Einstellung der Nothilfe bei Verletzung der Subsidiarität direkt auf Art. 12 BV. Die Nothilfe nach Art. 12 BV ist von der Sozialhilfe abzugrenzen. Die Kompetenzen im Bereich der Sozialhilfe liegen bei den Kantonen; der Bund regelt die Ausnahmen und Zuständigkeiten (Art. 115 BV i. V. m. Art. 42 Abs. 1 BV, vgl. Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 24. Juni 1977 [ZUG]). Art. 12 BV stellt im Gegensatz zur Sozialhilfe, welche umfassender ist, bloss einen Mindeststandard dar (BGE 142 I 1, E. 7.2.1; BGE 138 V 310, E. 2.1; BGr, 4. August 2008, 8C_347/2007, E. 6.2; Lucien Müller, in: Bernhard Ehrenzeller et. al. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen 2014, Art. 12 N. 9). Daraus ergibt sich auch, dass sozialhilferechtliche Sanktionen und Rückerstattungspflichten nicht in den Bereich eingreifen dürfen, welcher von Art. 12 BV umfasst ist.

E. 4.2

Die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts zur Verletzung der Subsidiarität betraf bislang insbesondere Fälle, in welchen für die Leistungseinstellung ebenso die Voraussetzungen von § 24a SHG erfüllt gewesen wären (bspw. VGr, 23. April 2015, VB.2015.00022, E. 7; VGr, 15. Februar 2016, VB.2015.00634; VGr, 22. August 2013, VB.2013.00150; aber auch: BGE 139 I 218; BGE 130 I 71). Vorliegender Fall unterscheidet sich von diesen Fällen insofern, als mit derselben Verfügung, mit welcher die teilweise Einstellung verfügt wurde, der Beschwerdeführerin erstmals wirtschaftliche Hilfe zugesprochen und ihr die Auflage zur Teilnahme am Beschäftigungsprogramm gemacht worden war. Diese Rechtsprechung ist somit zu präzisieren.

E. 4.3

Aus den Materialien zum kantonalen Sozialhilfegesetz (insb. zu § 24 und 24a SHG) ergibt sich, dass der Gesetzgeber beabsichtigte, vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des

Bundesgerichts zur Verletzung der Subsidiarität (namentlich BGE 130 I 71 [Taglohnprogramm Schaffhausen] sowie BGr, 4. März 2003, 2P.147/2002 [Citypflege Bern]) diese über § 24a SHG aufzufangen und dieser Rechtsprechung eine Verfahrensform zu geben sowie mit § 24a SHG eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, die den durch die Einstellung entstehenden erheblichen Eingriff in die Rechtsposition des Hilfsbedürftigen rechtfertigt (vgl. ABI 2006 1113; Votum Urs Lauffer, Protokoll des Zürcher Kantonsrates zur 185. Sitzung vom 15. Januar 2007, S. 13271). Folglich kann die Rechtsprechung des Bundesgerichts nicht unbesehen auf das kantonale Recht übertragen werden. Zumal Art. 12 BV bloss einen Mindeststandard darstellt (oben, E. 4.1). Dasselbe ergibt sich auch aus der Systematik des SHG: § 24a SHG befindet sich unter dem Titel "D. Wirtschaftliche Hilfe". Wer somit einen grundsätzlichen Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe gemäss § 14 SHG hat, dem gegenüber können die Leistungen nur in den Schranken von § 24a eingestellt werden. Besteht allerdings von vornherein kein Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe, bspw. weil aufgrund anderweitig bestehender Vermögenswerte oder wegen Ausschlagens eines bestehenden konkreten Stellenangebots die Bedürftigkeit infrage gestellt wird, kann die Sozialhilfe in direkter Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im Umfang, in welchem die betroffene Person nicht bedürftig ist, verweigert werden, da bei diesen Personen keine Notlage im Sinn des SHG besteht (vgl. §§ 11 und 14 SHG). Personen, die durch die Sozialbehörde in den zweiten Arbeitsmarkt vermittelt werden, sind in der Regel bedürftig. Dies zeigt sich darin, dass solche Arbeitsleistungen eine Gegenleistung im Rahmen der Sozialhilfe darstellen. Gegenleistungen werden nur gegenüber Hilfsbedürftigen eingefordert und setzen somit voraus, dass die Person überhaupt bedürftig ist (§ 3b SHG, oben E. 3.5). In solchen Fällen rechtfertigt sich aufgrund obiger Überlegungen und der Abgrenzung der Sozialhilfe zur Nothilfe i. S. v. Art. 12 BV bei einer Verweigerung der Teilnahme an einem Integrations- oder Beschäftigungsprogramm ein Vorgehen nach § 24 und 24a SHG. Im Sinn einer Präzisierung der Rechtsprechung ist demzufolge festzuhalten, dass das Subsidiaritätsprinzip nur direkte Anwendung findet, wenn an der Bedürftigkeit grundsätzliche und begründete Zweifel bestehen. Bei Personen, die grundsätzlich Anspruch auf Sozialhilfe haben, was der Fall ist, wenn diese durch die Sozialbehörde einem Integrations- oder Beschäftigungsprogramm im zweiten Arbeitsmarkt zugewiesen werden, ist nach den Vorschriften von §§ 24 und 24a SHG vorzugehen.

E. 4.4

Indem die Beschwerdegegnerin den Grundbedarf für den Lebensunterhalt auf die Einsatztage aufteilte und diese dann bei unentschuldigtem Nichterscheinen der Beschwerdeführerin nicht auszahlte, hat sie eine (teilweise) Leistungseinstellung vorgenommen. Eine solche Einstellung kann nur unter den Voraussetzungen von § 24a SHG erfolgen (zu den Voraussetzungen: E. 3.4). Mangels vorgängig rechtskräftig verfügter Kürzung waren diese allerdings nicht erfüllt (§ 24a lit. b SHG; VGr, 11. April 2013, VB.2012.00523, E. 2.3).

E. 4.5

Sind die Voraussetzungen für eine Leistungseinstellung nach § 24a SHG nicht erfüllt, ist zu prüfen, ob allenfalls eine Kürzung nach § 24 SHG infrage kommt und der Betrag der (Teil-)Einstellung auf das gemäss § 24 SHG i. V. m. § 17 Abs. 1 der Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 21. Oktober 1981 (SHV) i. V. m. SKOS-Richtlinien, A.8–4 zulässige Mass zu begrenzen ist.

E. 4.5.1

Die Sozialhilfeleistungen können nach § 24 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 SHG angemessen gekürzt werden, wenn der Hilfesuchende gegen Anordnungen, Auflagen und Weisungen der Fürsorgebehörde verstösst. Er muss zuvor auf die Möglichkeit einer Leistungskürzung schriftlich hingewiesen worden sein, wobei ein solcher Hinweis schon mit der mit der Anordnung, Auflage oder Weisung verbunden werden kann.

E. 4.5.2

Angesichts der einschneidenden Wirkung bei Verweigerung der Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm und der Qualifikation der Integrationsprogramme als konkretisierungsbedürftige Gegenleistungen (vgl. E. 3.5) sind solche Weisungen und Auflagen schriftlich zu verfügen und ist die hilfsbedürftige Person auf die Folgen einer Verletzung der Weisung aufmerksam zu machen (VGr, 12. Dezember 2017, VB.2017.00533, E. 5.1; VGr, 28. Oktober 2015, VB.2015.00580, E. 5.2 ff.; VGr, 30. Januar 2014, VB.2013.00372, E. 5.3 f.). Danach erst kann die Verweigerung der Teilnahme der betroffenen Person vorgeworfen werden. Die betroffene Person hat insbesondere Anspruch darauf, die Zumutbarkeit einer Weisung, die in ihre Persönlichkeit eingreift, vorgängig, im Rahmen eines Rechtsmittelverfahrens überprüfen lassen, ohne dass sie bereits in dieser Zeit in Not gerät, andernfalls sie gezwungen wäre, ihr Verhalten bereits anzupassen, bevor über die Rechtmässigkeit der Weisung entschieden worden ist (vgl. VGr, 5. November 2014, VB.2014.00122, E. 4; VGr, 18. Juni 2009, VB.2009.00262, E. 4, BGr, 21. Januar 2010, 8C_650/2009, E. 6.2).

E. 4.5.3

Vorliegend verfügte die Beschwerdegegnerin sowohl die Weisung an die Beschwerdeführerin als auch die daraus resultierende Teileinstellung der Unterstützungsleistungen in demselben Beschluss. Da dieser Beschluss angefochten wurde, entfaltete die Weisung (aber auch die Teileinstellung) bis heute keine Rechtswirkungen. Demzufolge wäre auch eine Kürzung mangels vorgängig erlassener Weisung zur Teilnahme am Beschäftigungsprogramm sowie vorgängiger Kürzungsandrohung nicht zulässig gewesen. Die Beschwerde ist diesbezüglich gutzuheissen.

E. 4.5.4

In der Folge ist die Zumutbarkeit der an die Beschwerdeführerin gerichteten Weisung nicht mehr zu überprüfen, da diese mangels rechtmässiger Kürzung/Einstellung keine negativen Wirkungen zeitigte und andererseits aufgrund des Wegzugs der Beschwerdeführerin aus der Gemeinde der Beschwerdegegnerin zum heutigen Zeitpunkt keine Gültigkeit mehr hat und es somit an einem entsprechenden Rechtsschutzinteresse fehlt.

E. 4.6

Die Beschwerdegegnerin brachte für unentschuldigte Absenztage im Monat April Fr. 80.-, im Monat Mai Fr. 360.-, im Monat Juni Fr. 390.- und im Monat Juli Fr. 360.- in Abzug (vgl. 8/8/18). Insgesamt wurden Fr. 1'190.- des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt unrechtmässig nicht ausbezahlt; dieser Betrag ist durch die Beschwerdegegnerin nachzubezahlen.

E. 5.1

Die Beschwerdegegnerin ordnete in ihrer Verfügung vom 12. April 2016 an, dass der Beschwerdeführerin ein Abzug von Fr. 10.- pro Tag für das Mittagessen gemacht werde,

welches Bestandteil des Arbeitsprojekts sei. Indem die Beschwerdeführerin geltend macht, die ihr gemachten Auszahlungen hätten nicht zum Leben ausgereicht, ficht sie dieses Vorgehen der Beschwerdegegnerin ebenfalls an. Die Vorinstanz führte diesbezüglich aus, dass im Grundbedarf für den Lebensunterhalt bereits ein Betrag für Essen enthalten sei, womit es sich rechtfertige, für jede unentgeltlich eingenommene Mahlzeit einen Betrag vom Grundbedarf abzuziehen. Der Betrag von Fr. 10.- je Mittagessen sei zwar am oberen Rahmen angesiedelt, entspreche allerdings den SKOS-Richtlinien und sei vertretbar.

E. 5.2

Der Grundbedarf für den Lebensbedarf umfasst die Ausgaben für Nahrung, Bekleidung, Energieverbrauch, laufende Haushaltsführung, kleine Haushaltsgegenstände, Gesundheitspflege (ohne medizinische Grundversorgung), öffentlichen Nahverkehr, Nachrichtenübermittlung, Unterhaltung und Bildung sowie Körperpflege. Der Grundbedarf wird durch monatliche Pauschalen abgedeckt, welche nach der Grösse des Haushalts (der Anzahl der in gemeinsamem Haushalt lebenden Personen) abgestuft sind. Die Höhe der Pauschalbeträge richtet sich nach den Auslagen der einkommensschwächsten zehn Prozent der Schweizer Haushaltungen (SKOS-Richtlinien, Kap. B.2–1 ff.). Die Pauschalbeträge ermöglichen es unterstützten Personen, ihr verfügbares Einkommen selbst einzuteilen und die Verantwortung dafür zu übernehmen. Die Ausgaben hängen somit im Einzelfall nach den individuellen Vorlieben und Bedürfnissen der jeweiligen Person ab. Ein Sozialhilfeempfänger kann daher aus einem persönlichen Mehrbedarf für eine bestimmte Warengruppe in aller Regel keinen Anspruch auf Erhöhung des Monatsbudgets ableiten. Auf der anderen Seite muss er aber auch bei einem Minderbedarf für einzelne Bedarfspositionen nicht befürchten, dass ihm der Grundbedarf gekürzt wird, solange kein Überschuss resultiert, welcher nicht mehr mit den Grundsätzen der Sozialhilfe vereinbar ist (VGr, 29. Mai 2006, VB.2006.00162, E. 2.3; VGr, 2. Juni 2009, VB.2009.00178, E. 5).

E. 5.3

Der Pauschalbetrag steht grundsätzlich jedem Sozialhilfeempfänger zu. Dies ermöglicht eine einheitliche Behandlung aller Hilfesuchenden (vgl. Claudia Hänzi, Leistungen der Sozialhilfe in den Kantonen in: Christoph Häfeli [Hrsg.], Das schweizerische Sozialhilferecht, Luzern 2008, S. 118). Der GBL-Betrag sichert zusammen mit den Wohn- und Gesundheitskosten sowie situationsbedingten Leistungen das soziale Existenzminimum (vgl. § 15 SHG). Dieses gewährleistet neben den notwendigen Gütern zum Überleben auch eine Teilnahme am wirtschaftlichen und sozialen Leben. Der Grundbetrag darf deshalb nur in begründeten Fällen und zeitlich befristet um einen bestimmten Prozentsatz unterschritten werden (SKOS-Richtlinien, Kap. B.2–3).

E. 5.4

Wie die Vorinstanz anmerkt, ist der Ansatz von Fr. 8.- bis Fr. 10.- je Mahlzeit gem. SKOS-Richtlinien für die Mehrkosten auswärtiger Verpflegung vorgesehen und kann somit nicht ohne Weiteres auf die vorliegende Situation übertragen werden. Ausgehend vom Grundbetrag für den Lebensbedarf, welcher der Beschwerdeführerin damals gewährt wurde (monatlich Fr. 755.-, ohne Kürzung), betrug der Anteil für Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren Fr. 300.50 (39.8 % gem. Sozialhilfe-Behördenhandbuch, Kap. 7.1.01, 15. Juli 2013) und somit rund Fr. 10.- im Tag. Ein Abzug von Fr. 10.- je Arbeitstag allein für das Mittagessen erscheint nur schon aufgrund dieser Berechnung unverhältnismässig.

E. 5.4.1

Im Weiteren ist es in Übereinstimmung mit obigen Erwägungen dem einzelnen Sozialhilfeempfänger überlassen, wie die wirtschaftliche Hilfe eingeteilt und wie viel z. B. für Nahrungsmittel ausgegeben wird bzw. ob überhaupt ein zur Verfügung gestelltes Mittagessen eingenommen wird oder nicht. Es liegen keine Gründe vor, die es rechtfertigen würden, aufgrund des Mittagessens eine Kürzung des Grundbedarfs vorzunehmen. Auch diesbezüglich ist die Beschwerde gutzuheissen.

E. 5.4.2

Die Beschwerdegegnerin brachte in den Monaten April bis Juli 2016 insgesamt Fr. 60.- für Mittagessen in Abzug, dieser Betrag ist durch die Beschwerdegegnerin nachzubezahlen.

E. 6.1

Weiter macht die Beschwerdeführerin geltend, die Vorinstanz sei zu Unrecht davon ausgegangen, dass die Beschwerdegegnerin die Miete nach dem Tod ihres Mitbewohners entsprechend angepasst habe. Zudem bemängelt sie, in den Monaten Mai bis Oktober 2016 jeweils nur zwischen Fr. 150.- und Fr. 417.- erhalten zu haben.

E. 6.2

Prozessthema eines Rechtsmittelverfahrens kann nur sein, was auch Gegenstand des angefochtenen Entscheids bzw. der erstinstanzlichen Verfügung war oder nach richtiger Gesetzesanwendung hätte sein sollen. Andernfalls müsste sich die Rechtsmittelinstanz mit Anträgen befassen, mit denen sich die erste Instanz zulässigerweise nicht auseinandergesetzt hat. Letzteres würde dem Grundsatz widersprechen, dass der Streitgegenstand beim Durchlaufen des funktionellen Instanzenzugs nicht erweitert werden kann (Martin Bertschi, Kommentar VRG, Vorbem. zu §§ 19–28a N. 45). Soweit sich die Beschwerdeführerin darauf beruft, dass die Vorinstanz fälschlicherweise davon ausgegangen sei, dass die Beschwerdegegnerin die Miete im Unterstützungsbudget umgehend nach dem Tod ihres Mitbewohners angepasst habe und das Budget in den Monaten November, Dezember 2016 sowie Januar 2017 höher hätte ausfallen sollen, betrifft dies einen Sachverhalt, welcher noch nicht von der angefochtenen Verfügung erfasst war, da der Tod des Mitbewohners erst im August 2016 eingetreten ist, und stellt eine unzulässige Erweiterung des Streitgegenstands dar. Gleiches gilt für die von ihr als zu tief empfundenen Auszahlungen, soweit die Beschwerdegegnerin Kürzungen der Auszahlungen vorgenommen haben sollte, die nicht Gegenstand des durch die Beiständin eingereichten Rekurses sowie auch nicht der angefochtenen Verfügung vom 12. April 2016 waren. Sofern solche allfälligen Kürzungen nicht bereits mittels rechtskräftiger Verfügung vorgenommen worden sind, könnte die Beschwerdeführerin eine solche verlangen und anfechten. Auf die damit zusammenhängenden Begehren kann demzufolge nicht eingetreten werden.

E. 7

Ausgangsgemäss sind die Kosten des Beschwerdeverfahrens der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Aufgrund des mit der Beschwerde einhergehenden besonderen Aufwands, welcher nicht mehr im Verhältnis zum Streitwert steht, rechtfertigt es sich, die Gerichtsgebühr in Anwendung von § 4 Abs. 1 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts vom 23. August 2010 (GebV VGr) zu verdoppeln.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.